

## Entre universalisme et développement local

L'émergence d'une nouvelle école en France ?

*Between universalism and local development. The emergence of a new school?*

*Entre universalismo y desarrollo local. ¿Emerge una nueva escuela?*

Choukri Ben Ayed

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/354>

DOI : 10.4000/ries.354

ISSN : 2261-4265

### Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

### Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2007

Pagination : 25-33

ISBN : 978-2-8542-0574-9

ISSN : 1254-4590

### Référence électronique

Choukri Ben Ayed, « Entre universalisme et développement local », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 46 | décembre 2007, mis en ligne le 28 juin 2011, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/354> ; DOI : 10.4000/ries.354

---



## Entre universalisme et développement local

### *L'émergence d'une nouvelle école en France ?*

Choukri Ben Ayed

En France, la territorialisation de l'action publique constitue le passage obligé des réformes dans un ensemble de domaines (social, santé, éducation, emploi...). Tout se passe comme si le local était érigé aujourd'hui comme la matrice de la transformation des institutions et de la reformulation d'un ensemble de problèmes publics. Le domaine de l'éducation a fait l'objet, depuis le début des années quatre-vingts, d'un processus continu de territorialisation sous différentes formes : décentralisation et déconcentration éducative, politique d'éducation prioritaire, politiques éducatives territoriales. Cette contribution fait ici le point sur les changements suscités dans la sphère éducative par l'émergence et la prégnance de la question locale. Cette recomposition « par le bas » de la question éducative favorise-t-elle l'émergence d'une « nouvelle école » ?

### **DÉCLIN DU RÉFÉRENT NATIONAL ET ÉMERGENCE DE LA QUESTION LOCALE**

25

L'une des transformations majeures opérées dans le champ politique français depuis le début des années quatre-vingts est l'entrée en crise du référent national. Celui-ci ne parvient plus à stabiliser les représentations collectives et à garantir la pertinence des organisations politiques et institutionnelles. On peut faire référence tout d'abord au rôle accru joué par les relations de proximité et de voisinage dans la construction des identités collectives et de la citoyenneté (Micoud 2004). En témoigne l'émergence de nouvelles sémantiques pour requalifier les modes d'appartenance collectives, telles que « identité locale » ou « citoyenneté locale ».

Au plan politique sont également apparus des changements institutionnels majeurs qui privilégient des modes de pilotage et de gouvernance de type ascendants et provenant de la « base » sous différentes formes : démocratie locale, démocratie participative, dynamiques de projets, partenariats... Ces changements législatifs et réglementaires sont perçus par leurs promoteurs comme de puissants outils de renouvellement des institutions et de l'idéal démocratique. Ces nouveaux dispositifs ont en effet en commun de favoriser des adaptations des normes nationales aux particularités locales et d'accorder davantage d'autonomie et de responsabilités aux acteurs locaux. Les dynamiques locales sont ainsi érigées comme le principal support de ces transformations en

cours. En matière d'éducation, ces déplacements ne sont pas anodins, tant la référence à l'espace national et à l'universalisme ont contribué à structurer durablement l'organisation scolaire.

Les premières recherches consacrées à l'étude des rapports entre l'école et l'espace local, menées à partir du milieu des années quatre-vingts, n'ont pas manqué de pointer les diverses formes d'enracinement local de l'institution scolaire. Ces recherches ont tout d'abord mis en exergue l'illusion d'unité du système scolaire et la hiérarchisation croissante des offres scolaires qui résulte pour partie des pratiques de contournement de la carte scolaire par certaines familles et d'évitement de certains espaces scolaires par les professionnels. Le champ éducatif apparaît ainsi comme un espace d'expression des jeux et des stratégies d'acteurs, en dépit d'une réglementation supposée contraignante.

L'institution scolaire, loin d'incarner un certain idéal d'égalité et de mixité sociale, apparaît au contraire comme le lieu où sont exacerbés les tensions et les clivages sociaux (Léger & Tripier 1986). Des recherches récentes sont ainsi parvenues à mieux identifier et comprendre la variation des parcours scolaires selon le lieu de scolarisation. Celles-ci sont mises en relation avec des sources de différenciations locales telles que l'intensité des ségrégations scolaires, les perturbations de l'ordre scolaire, le rôle des solidarités locales ou encore l'exacerbation des concurrences entre les établissements scolaires et entre les familles (Ben Ayed, Broccolichi, Trancart & Mathey Pierre 2007).

## **ÉDUCATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL**

S'il est acquis que l'institution scolaire contribue à exacerber les fragmentations territoriales, elle peut aussi dans d'autres cas contribuer à stimuler les dynamiques locales. Cette perspective conduit à interroger les différents modes d'inscription de l'école dans son environnement local (Henriot van Zanten 1990). Quel peut être son rôle en matière de développement local? L'ouverture de l'école sur son environnement institutionnel constitue-t-elle une voie d'innovation et de changement social? Répondre à ces questions suppose d'opérer un ensemble de distinctions. Les modes d'inscription de l'école dans son environnement local sont en effet déterminés par le type de localisation géographique (urbain, rural), par le type d'enseignement concerné (général, professionnel, agricole), par le segment considéré (primaire, secondaire, supérieur), et par la nature des acteurs impliqués sur la scène éducative locale (collectivités locales, autres administrations, associations).

Le dossier paru dans *les Cahiers pédagogiques* en novembre 2006, « École, milieux et territoires », propose une importante illustration de cette diversité des rapports entre école et espace local. La distinction urbain/rural apparaît tout d'abord comme très opérante. Si l'école urbaine est associée de façon récurrente au développement de la précarisation et de la disqualification sociale,



l'école rurale est davantage perçue dans sa contribution au développement local et aux mutations de l'espace rural (mutations économiques, patrimonialisation, renouvellement des populations). À ce titre, il n'est pas inutile de mentionner les très fortes différences entre enseignement général et enseignement agricole. Si ce dernier n'a pas retenu l'attention des sociologues de l'éducation, sa prise en compte s'avère décisive pour revisiter les rapports entre éducation et territoire dans une perspective relativiste.

La fonction d'animation et de développement territorial compte en effet parmi les missions essentielles de l'enseignement agricole. Il s'est pour cela doté d'un cadre législatif (la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005), de curricula spécifiques (stages, enseignements visant à valoriser le territoire), d'un corps d'enseignants spécialisés (professeurs d'éducation socio-culturelle), de diplômes conçus avec les partenaires locaux et d'infrastructures adaptées et ouvertes sur leur environnement local (*Cahiers pédagogiques*, 2006). Au sein de l'enseignement général, la situation est plus complexe et en cours d'évolution. Bien que l'école primaire ait été conçue, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, dans une logique centraliste et jacobine, son enracinement local a perduré. Le rapport étroit entre le réseau des écoles primaires et les municipalités en font toujours aujourd'hui un enseignement de proximité. L'enseignement secondaire connaît à son tour, une certaine forme de re-territorialisation depuis le début des années quatre-vingts par la création des EPLE (établissement public local d'enseignement).

Ce statut juridique, qui institue l'autonomie des établissements, les place sous la responsabilité partielle des collectivités locales et les encourage à coopérer de façon étroite avec leur environnement social, économique et institutionnel (associations, entreprises, bassins d'emploi...). D'une façon générale, on observe au sein du système éducatif une propension à intégrer davantage les problématiques territoriales, dans la mesure où le local n'est plus perçu comme une menace mais davantage comme une ressource. Il peut en effet, dans certains cas, être mobilisé comme le support des apprentissages, comme en témoignent les actions menées autour de la mémoire des quartiers, des classes transplantées, les opérations écoles ouvertes, l'éducation au développement durable, ou encore les actions en faveur de la découverte du patrimoine culturel (*Cahiers pédagogiques*, 2006).

## LE LOCAL : UNE CATÉGORIE INCONTOURNABLE ?

Le local semble ainsi s'être imposé comme une catégorie incontournable pour les acteurs de l'éducation. Pour comprendre ce déplacement, il est pertinent de revenir sur les conditions d'émergence de la question locale en éducation. Le local a tout d'abord fait l'objet d'une importante publicisation au début des années quatre-vingts, dans une perspective de lutte contre l'échec scolaire dans les territoires urbains en crise. C'est en effet au cours de cette

période qu'apparaissent de façon visible les clivages entre établissements scolaires à haut recrutement social et ceux où sont concentrées les difficultés scolaires et sociales. Cette hiérarchisation résulte en partie de l'objectif d'allongement généralisé de la durée des études. Les moyens mis en œuvre pour l'atteindre se centrèrent davantage sur les procédures d'orientation (limitation des orientations courtes), que sur les facteurs d'échec scolaire. Pareille entreprise aurait nécessité de profonds bouleversements en termes de formation des personnels, d'accompagnement des équipes ou de révision des curricula. Ces transformations furent relativement limitées malgré l'ambition des objectifs affichés.

On a pu observer, en revanche, une tendance à tabler sur les facultés de mobilisation et d'adaptation des acteurs locaux. Le local est ainsi apparu comme le cadre propice au traitement des contradictions engendrées par la proclamation des objectifs scolaires nationaux (Ben Ayed & Broccolichi, 2001). La création des zones d'éducation prioritaires (ZEP) constitue ainsi un bon exemple de rupture de sens affecté au domaine de l'éducation. Elles ont favorisé l'émergence de nouvelles formes d'action éducative : politique de zonages, incitation à l'ouverture de l'école sur son environnement institutionnel, dynamiques de projets... L'exemple des ZEP illustre également l'ambivalence du local comme espace de redéfinition des problèmes scolaires. Le local apparaît en effet ici à la fois comme la source des problèmes à traiter (environnements éducatifs jugés peu propices aux apprentissages) et comme le lieu de la recherche de solutions en favorisant les dynamiques locales (Offner 2006).

Les ZEP mettent ainsi en concurrence une conception de l'échec scolaire qui renvoie à un ensemble de propriétés cognitives, sociales, culturelles, intrinsèques aux élèves ou à leurs familles et celle qui fait davantage référence aux inégalités territoriales de contextes. La politique prioritaire considère l'échec scolaire comme le produit des inégalités de conditions de scolarisation et non comme celui de déficits ou de handicaps des élèves. Cette politique sauvegarde, tout au moins en théorie, le principe d'égalité ontologique entre les élèves puisqu'elle externalise les raisons de l'échec scolaire (Charlot 1994). Elle met également au second plan la seule responsabilité de l'institution scolaire à juguler des échecs scolaires en les imputant à des inégalités de contexte : pauvreté, dégradation du bâti, insuffisance d'équipements publics... La somme de ces désavantages justifie ainsi une rupture avec les politiques de droit commun à des fins compensatoires.

## **BANALISATION ET EXTENSION DU RÉFÉRENT LOCAL**

Le traitement local de la question scolaire, initialement apparu dans le domaine de l'éducation prioritaire, s'est progressivement étendu à d'autres types de préoccupations. Il est en effet à présent mobilisé par l'Éducation nationale comme le support de la reconfiguration des normes de régulation et

de pilotage de l'ensemble du système éducatif, à l'instar de la politique de décentralisation et de déconcentration administrative. Le local est ainsi considéré comme un outil de « modernisation » et de « rénovation » du service public d'éducation. Il favoriserait l'émergence d'un « pilotage stratégique » du système éducatif, d'une « gouvernance par projets » à différents niveaux de la chaîne hiérarchique : académique, de circonscription, de bassins, d'établissements...

Les progrès attendus par la prise en compte des préoccupations locales sont nombreux : meilleures adaptation et lisibilité des offres de formation, meilleure prise en compte des besoins de formation, plus grande rationalisation de la gestion des moyens... Le local est également mobilisé par les nouveaux acteurs de l'action éducative (collectivités locales, autres ministères, champ associatif, etc.), comme le vecteur d'une remise en cause de l'hégémonie de l'Éducation nationale. C'est le cas par exemple du ministère de la Ville ou de la Jeunesse et des Sports. Ces deux ministères se sont en effet dotés de politiques éducatives spécifiques.

Au début des années quatre-vingts, les politiques des ZEP et des DSQ (développement social des quartiers), bien que conçues comme complémentaires, sont administrées de façon autonome. Cette situation connaît des évolutions notables à partir de la fin des années quatre-vingt-dix. On peut relever notamment l'apparition, dans la circulaire interministérielle du 25 octobre 2000 consacrée à la mise en œuvre des contrats éducatifs locaux, de la notion d'éducation comme « mission partagée ». Ces contrats cherchent à favoriser une « éducation globale » de l'enfant, à dynamiser et mettre en cohérence les diverses offres éducatives présentes sur un territoire. Les municipalités sont désignées comme les principales signataires de cette politique éducative locale avec l'appui des services du ministère de la Jeunesse et des Sports. Le volet éducatif des contrats urbains de cohésion sociale créés en 2006 s'émancipe également du giron de l'Éducation nationale car cette politique incombe également principalement aux municipalités.

L'une des inflexions notables observées au sein des politiques éducatives françaises est, sans conteste, le développement de la décentralisation éducative qui accorde un rôle accru aux collectivités locales en matière d'éducation. Pour la période récente, les régions notamment ont vu s'étendre leurs compétences en matière d'éducation. Elles ont en charge les plans régionaux de développement des formations, elles ont également vu s'accroître leurs responsabilités en matière d'apprentissage, d'orientation, d'enseignement supérieur et de recherche (van Zanten *et al.* 2006).

Une autre forme de territorialisation des problèmes éducatifs, moins connue, concerne l'émergence de mobilisations collectives en marge de l'institution scolaire comme celles engagées pour la défense des écoles rurales ou pour l'accès à l'éducation dans les territoires urbains disqualifiés (Ben Ayed 2007). Aux mobilisations « traditionnelles » des professionnels de l'éducation ou des

mouvements pédagogiques se sont ainsi ajoutées d'autres formes d'actions collectives d'usagers, ou qui s'auto-définissent comme « citoyennes ». Ce qui est au cœur de ces nouvelles luttes, c'est la façon d'articuler les dysfonctionnements qui affectent le domaine éducatif et la disqualification sociale des territoires et des populations. C'est pourquoi les problèmes éducatifs sont traduits en termes de « qualité », de « densité » et de « d'accessibilité ». L'émergence de ces collectifs est ainsi révélatrice d'une inflexion notable des modèles de justice scolaire. Elle montre en effet que la simple égalité d'accès à l'éducation est aujourd'hui jugée insuffisante. Est prônée en revanche une égale accessibilité aux offres scolaires jugées les plus performantes et une égalisation des conditions de scolarisation.

En tant qu'il suppose une modification des représentations et des pratiques éducatives, le local fait aussi régulièrement l'objet de débats, de colloques, de rencontres, de publications diverses. Citons ici, pour en révéler l'ampleur : les rencontres nationales des acteurs de la ville de Tours en 1999, à l'initiative de la DIV<sup>1</sup> sur le thème « l'éducation, une responsabilité partagée », le colloque « École et territoire » organisé par le SNUIPP<sup>2</sup> en 2002, le congrès de l'ANDEV<sup>3</sup> en 2003 consacré à « l'innovation éducative locale », le colloque national de l'AFAE<sup>4</sup> en 2004 « École et territoire : quelle décentralisation ? », le colloque de l'ESEN<sup>5</sup> en 2005 « les politiques locales d'éducation ».

## **RECONFIGURATIONS « PAR LE BAS »**

Ces différents exemples permettent de clarifier les enjeux associés à la territorialisation de la question éducative. Elle contribue en premier lieu à une remise en cause de la clôture scolaire instituée par l'école républicaine. Cette évolution se traduit par des inflexions réglementaires et administratives telles que la multiplication des dispositifs interministériels ou la reprise en main politique de l'éducation à l'échelle locale par les collectivités locales ou la société civile. Le processus de territorialisation a ainsi pour corollaire une contestation du monopole et de l'hégémonie de l'Éducation nationale par les nouveaux acteurs de l'action éducative en quête de légitimité.

Cette remise en cause de la clôture scolaire a également des implications sur les curricula scolaires lorsque le local est mobilisé comme le support de nouvelles connaissances ou comme un outil de construction de nouveaux rapports aux savoirs et de nouveaux rapports aux lieux. Dans une perspective sociale, l'éducation est également étroitement associée à la pondération ou à

---

1. Direction interministérielle à la Ville.

2. Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et PEGC.

3. Association nationale des directeurs de l'éducation des Villes.

4. Association française des administrateurs de l'Éducation nationale.

5. École supérieure de l'Éducation nationale.

l'accentuation des clivages sociaux et territoriaux dans des situations de fortes fragmentations urbaines notamment.

Dans les textes officiels, le recours au local est également évoqué sur le thème de la rupture : « L'éducation nationale a su briser le dogme de l'uniformité en donnant plus à ceux qui ont moins »<sup>6</sup> ; « Ou l'école innove et c'est une condition de sa survie, ou elle n'innove pas et elle déperira »<sup>7</sup>. La rupture concerne notamment les modes d'engagement des professionnels dans leurs pratiques en mettant l'accent sur leur implication et leurs capacités d'appréciation et d'adaptation à l'échelle locale : « La réussite des élèves repose en effet sur la qualité des acteurs, leur professionnalisme, leur engagement et leur volontarisme »<sup>8</sup>.

### LE LOCAL, UNE CATÉGORIE POLYSÉMIQUE

Catégorie polysémique s'il en est, le local est ainsi associé à une perspective de transformation globale de l'institution scolaire. Au-delà des intentions affichées, on peut s'interroger sur la portée effective des transformations escomptées. Dans différents domaines de l'action publique, l'introduction du référent territorial a engendré de nombreux bouleversements et des déstabilisations. Le territoire fournit des raisons d'agir, des ressources, il met en scène de nouveaux acteurs, redistribue les rôles et contribue à produire des objets institutionnels originaux. Cette frénésie est parfois assimilée à « une utopie créatrice », dans la mesure où la prolifération des objets institutionnels brouille les compétences et dilue les responsabilités (Offner 2006).

De nombreux travaux convergent également pour montrer que c'est au plan pragmatique, celui des pratiques des acteurs en situation, que les transformations les plus notables sont relevées : manque de repères concernant les modes d'action légitimes, immersion dans le terrain et investissement personnel. Les observations effectuées dans le champ éducatif aboutissent aux mêmes constats. La territorialisation de l'action éducative contribue à créer de nombreux dispositifs institutionnels, comme nous l'avons vu plus haut : zones d'éducation prioritaires, réseaux d'éducation prioritaire, contrats éducatifs locaux, contrats de réussite, contrats locaux d'accompagnement scolaire... Cette prolifération contribue à redéfinir durablement les rapports entre national et local en multipliant les espaces de décision et de concertation et en accordant davantage de responsabilités et de marges d'initiative aux acteurs locaux.

En tant qu'elle suscite l'émergence de nouveaux espaces d'action intermédiaires, la territorialisation de l'action éducative complexifie considérablement les modalités de régulation, de contrôle et de maîtrise des politiques éducatives.

---

6. Extrait de la circulaire n° 97-233 du 31 janvier 1997 consacrée à la relance de l'éducation prioritaire.

7. Extrait du colloque de l'ANDEV de 2003 consacré à « l'innovation éducative locale ».

8. Circulaire n° 97-233 du 31.10.1997.



Ces politiques sont en effet davantage coproduites par une multitude d'acteurs et d'institutions qu'imposées selon un schéma hiérarchique vertical.

La territorialisation de l'action éducative affecte et déstabilise profondément les pratiques des professionnels. Dans les espaces scolaires en crise notamment, ils endossent les contradictions générées par ces politiques telles que leur manque de lisibilité, leur complexité ou leur instabilité. Il en résulte de profondes transformations des rôles professionnels. Les contextes locaux jouent en effet un rôle déterminant dans la construction des carrières professionnelles. Si, dans certains cas, ils favorisent certaines formes d'engagement et de mobilisation, dans d'autres ils sont plutôt à l'origine de stratégies de fuite et d'évitement.



La prise en compte du local, au sein de la sphère éducative, donne lieu à des réactions et des interprétations contrastées. Si dans certains cas, elle est source d'espoirs de transformations et d'innovations, dans d'autres, elle suscite davantage des craintes et des répulsions. Ces tensions sont symptomatiques d'une certaine anomie qui caractérise l'institution éducative, qu'il s'agisse de la persistance des inégalités de scolarisation, des débats récurrents concernant les finalités de l'éducation ou encore de la critique plus générale adressée à sa bureaucratisation excessive. Ces deux types de réactions sont aussi révélateurs de l'ambivalence du local. Si certains n'y voient qu'un simple outil procédural de nature à exacerber les fonctionnements bureaucratiques (Offner 2006), d'autres y voient au contraire un puissant opérateur de changement.

En l'état actuel, les connaissances produites ne permettent pas de trancher pour l'une ou l'autre de ces options. Les recherches existantes font davantage apparaître des transformations inachevées, des difficultés à stabiliser les rôles et les prérogatives des différents acteurs impliqués dans la scène éducative locale, ou encore des difficultés à clarifier les enjeux des transformations en cours et à les rendre plus lisibles. Malgré la multiplication des travaux consacrés aux dynamiques locales, il demeure également de nombreuses zones d'ombre. Elles concernent par exemple les relations entre la profusion des rhétoriques territoriales et les transformations réellement engagées, les relations entre la hiérarchisation spatiale croissante des offres éducatives et la multiplication des politiques éducatives territoriales ou encore les incidences proprement éducatives du recours au local telles que l'enracinement des apprentissages ou les usages du local comme support de la constitution de nouveaux savoirs.

## BIBLIOGRAPHIE

BEN AYED C., BROCCOLICHI S. (2001): « Hiérarchisation des espaces scolaires, différenciations usuelles et processus cumulatifs d'échec », *Ville Ecole Intégration*, n° 127, décembre.

BEN AYED C. (2007): « Éducation populaire et enjeux de reconnaissance. Une mobilisation aux marges de l'institution », in Belbahri K. (dir.), *Demandes de respect*, L'Harmattan, collection « logiques sociales » (à paraître).

BEN AYED C., BROCCOLICHI S., TRANCART D., MATHEY-PIERRE C. (2007): « Fragmentations territoriales et inégalités scolaires : des relations complexes entre la distribution spatiale, les conditions de scolarisation et la réussite des élèves », *Revue Education et formations*, n° 74, décembre.

Cahiers pédagogiques, *École, milieux et territoires*, n° 447, novembre 2006.

CHARLOT B. (dir.) (1994): *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Armand Colin.

HENRIOT VAN-ZANTEN A. (1990): *L'école et l'espace local. Les enjeux des Zones d'Education Prioritaires*, PUL.

LÉGER A., TRIPIER M. (1986): *Fuir ou construire l'école populaire?*, Paris Méridiens Klincksieck.

MICOUD A. (2004): « Des patrimoines aux territoires durables. Ethnologie et écologie dans les campagnes françaises », *Ethnologie française*, XXXIV, Paris, PUF.

OFFNER J.M. (2006): « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, Vol. 56/1.

VAN ZANTEN A. (dir.), ANDRADÉ-MOGUÉROU M., BEN AYED C., BUISSON-FENET H., MONS N., PONS X. (2006): *La décentralisation éducative en France*, Fondation nationale des sciences politiques, OSC/CNRS, mai.

